

# Nota Ruimte en Veiligheid

door Wouter-Jan Oosten

De kabinetsnota *Ruimte en Veiligheid* is tot stand gekomen onder directe verantwoordelijkheid van het Ministerie van Wonen en Leefmilieu, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Voedsel en Groen.

## Samenvatting

In het regeerakkoord van 10 september 2002 verwoordt het kabinet het voornemen tot een nota over ruimtegebruik en externe veiligheid. Verscheidene beleidsdirecties van de vier ministeries hebben het beleidsdocument opgesteld in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Inspectie Wonen en Leefmilieu en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De Rijksplanologische Dienst voerde het secretariaat van de projectorganisatie. Op 23 december heeft de Ministerraad ingestemd met de *Nota Ruimte en Veiligheid*. Op basis van deze nota zal de Regering enige wetswijzigingen voorstellen aan de Staten-Generaal.

Hoewel verscheidene rampen in binnen- en buitenland de Nederlandse bevolking en overheden de afgelopen jaren meer bewust hebben gemaakt van de risico's die kleven aan bepaalde ruimtelijke bestemmingen, is het motief voor een kabinetsnota over ruimtegebruik en externe veiligheid ook van structurele aard. De gebruiks- en toekomstwaarde van ruimte vergen ondermeer veiligheid voor mens en omgeving. Zoals wordt aangegeven in de vijfde nota over de ruimtelijke ordening *Ruimte maken, ruimte delen*, zijn bij de huidige en toekomstige druk op de ruimte het combineren van functies en intensiveren van ruimtegebruik vereist. Voor intensief en meervoudig ruimtegebruik is een veilige combinatie van functies bij diverse instanties ook al een aandachtspunt. Deze zorg wordt expliciet gevraagd door het vierde nationaal milieubeleidsplan *Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid*. Het NMP4 benoemt reeds zeven uitgangspunten voor een externe-veiligheidsbeleid.

Bij de nadere voorstellen tot wetswijziging wil het kabinet uitgaan van deze *Nota Ruimte en Veiligheid* en daarnaast gebruik maken van de ervaringen in de verschillende projecten Stad en Milieu, het onderzoek van de mogelijkheden tot intensiever gebruik van (bedrijfs)terreinen in het kader van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR), van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) en van de Nieuwe Sleutelprojecten, alsook van de inzichten die leven in de *communities of practice* van Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik.

(1) Het kabinet onderscheidt drie categorieën van vraagstukken die spelen met betrekking tot veiligheid in de gebruiks- en toekomstwaarde van ruimte. Technische kennis over risico's van stoffen en over beschermende constructies vormt de eerste categorie. Nieuw beleid van de rijksoverheid is hier vooralsnog niet nodig. Er is op dit terrein reeds veel lopend onderzoek en de bestaande kennis wordt ontsloten via verschillende organisaties

van de bouwsector en van de professie van het ruimtelijk ontwerp. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu heeft op dit terrein een gezaghebbende rol.

(2) De tweede categorie van vraagstukken is van juridische aard. De onvolkomen afstemming van wettelijke regels met betrekking tot wonen, bouwen en milieubeheer kan ondermeer aanleiding geven tot een novelle bij de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening. Behalve in de wet- en regelgeving zijn er bezwaren denkbaar in de sfeer van privaatrechtelijke aansprakelijkheid en verzekeringskosten. Soms wordt de vrees uitgesproken dat in Nederland een *claim-cultuur* zal uitgroeien die tal van activiteiten ontwricht. Teneinde hierin meer inzicht te verkrijgen, bereidt de minister van Justitie de instelling voor van de *Staatscommissie financiële zekerheid in het maatschappelijk verkeer*. Die commissie wordt gevraagd een eindadvies uit te brengen in de loop van de huidige kabinetsperiode. Verder zal het kabinet met betrekking tot deze categorie van vraagstukken binnen de Raad van Ministers extra aandacht geven aan de technische eisen die de Europese Unie stelt ten aanzien van verkeersmiddelen.

(3) De derde categorie van vraagstukken is van financiële aard. Hoewel voorkomen moet worden dat onder druk van incidenten en plotselinge media-aandacht er ondoordachte uitgaven worden verricht (ook zogenaamde *gold plating*), is het onvermijdelijk dat er ten behoeve van de externe veiligheid grote investeringen worden gedaan. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid van zowel publieke als private partijen. Bij ruimtelijke investeringen blijft publiek-private samenwerking dan ook één van de prioriteiten. Het Kenniscentrum PPS ressorterend onder het Ministerie van Financiën heeft op dit terrein een ondersteunende rol. Aanvullend zal een interdepartementale werkgroep van het Ministerie van Financiën, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Wonen en Leefmilieu onderzoeken welke fiscale maatregelen wenselijk en mogelijk zijn om bij bouwen en wonen de veiligheid te bevorderen.

Ruimtelijke kwaliteit, als doelstelling van ruimtelijk beleid, bestaat niet alleen uit de gebruiks- en toekomstwaarde van ruimte. Naast vraagstukken van functionaliteit, doelmatigheid en ecologische duurzaamheid zijn er sociaal-culturele en sociaal-psychologische aspecten van ruimtegebruik. Het ruimtelijk beleid staat ook ten dienste van de leef- en ervaringswereld van burgers. Ook belevingswaarde behoort daarom tot het ruimtelijke-kwaliteitsbegrip.

(4a) Teneinde recht te doen aan de belevingswaarde wordt een vierde categorie onderscheiden van vraagstukken die spelen met betrekking tot veiligheid en ruimte. De menselijke ervaring van bedreigingen die uitgaan van ondermeer verkeer en vervoer en van industrie, is hier een eerste aandachtspunt. De aanleg van de hoge-snelheidslijn in Nederland gaat in de centra van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Arnhem en Breda gepaard met grootschalige transformaties en ook in Leiden en Delft is en wordt geïnvesteerd in stationsgebieden. Zware infrastructuur en een hoge bebouwingsgraad houden technische risico's in en brengen hoge kosten met zich mee. De investeringen in deze stationsgebieden zijn niet mogelijk zonder zorgvuldige besluitvormingsprocessen en lokaal maatschappelijk draagvlak. Het draagvlak voor de herontwikkeling van

stationsgebieden zal ondermeer afhankelijk zijn van een goede informatievoorziening en de inpassing van bijvoorbeeld het spoorwegvervoer van gevaarlijke stoffen. Eventuele maatschappelijke ongerustheid over externe veiligheid verdient het om hier beleidsmatig te worden beantwoord. Dit is ook een punt van overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en exploitanten van de railinfrastructuur. Goede informatievoorziening alsmede mogelijkheden tot inspraak en participatie in de beleidsvorming zijn evenzeer relevant bij de locatiekeuze van bedrijven en het beheer van terreinen. Externe veiligheid wordt door overheden, bedrijven en instellingen veelal benaderd als een complex van technische vraagstukken waarbij kennis en deskundigheid van het grootste belang zijn. Hoewel de ontwikkeling van industriële en bouwkundige technieken, verkeersmiddelen en medische technologie grote vorderingen te zien geeft, blijven onzekerheden en risico's eigen aan het menselijk bestaan. Zo wil de beleidslijn *Ruimte voor de rivier* ondermeer het bewustzijn vergroten dat Nederland laaggelegen is en dat ons leven zich afspeelt temidden van een complexe delta. Zonder een dergelijk bewustzijn is er geen draagvlak voor de wenselijke investeringen in bijvoorbeeld versterking van waterkeringen of de uitbreiding van een bergend winterbed. Ook al worden risico's verminderd door verbeteringen in het beheer van rivieren of ook in de geleiding van de luchtvaart, dan nog is het aangewezen dat van bepaalde risico's een deel wordt aanvaard.

(4b) Een volgend aandachtspunt is de sociale veiligheid. Vraagstukken die spelen met betrekking tot veiligheid in de belevingswaarde van ruimte zijn vaak een eerste verantwoordelijkheid van mede-overheden, zowel de gemeenten, waterschappen als provincies. Het maatschappelijk belang van de openbare ruimte en bepaalde eisen die kunnen worden gesteld aan de zorg voor collectieve, veelal stedelijke ruimte vinden brede erkenning. De realiteit van de multiculturele samenleving en de ontwikkeling van uiteenlopende *life styles* dwingt ertoe om verschillen te vertalen van een bron van conflict naar een bron van verrijking. Het Ministerie van Wonen en Leefmilieu zal samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een programma formuleren dat gemeenten behulpzaam is bij het bevorderen van de sociale veiligheid. Mogelijke financiële aspecten van een dergelijk programma zullen worden geïntegreerd in het GSB/ISV-beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Wonen en Leefmilieu. Het kabinet voert overleg met het Ruimtelijk Planbureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau en met VNG-SGBO over de mogelijkheden voor een *monitor sociale veiligheid*.

De direct verantwoordelijke bewindspersonen zullen de Tweede Kamer gedurende de huidige kabinetsperiode jaarlijks verslag uitbrengen over de voortgang inzake ruimtegebruik en externe veiligheid. Over een *monitor sociale veiligheid* zal reeds op korte termijn uitsluitel worden gegeven.